

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 121/2024 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Nicoleta Kaitazis, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Harri Haavisto, työ- ja elinkeinoministeriö
- asiantuntija Anna Havukainen, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Sara Österberg, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtava tutkija, kehittämisspäälikkö Sampo Soimakallio, Suomen ympäristökeskus
- tutkimusprofessori Ilkka Leinonen, Luonnonvarakeskus
- toimialapäälikkö Hannes Tuohiniitty, Bioenergia ry
- ohjelmajohtaja Bernt Nordman, WWF Suomi
- puheenjohtaja Matti Toivonen, Hiilensidonta ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- ympäristöministeriö
- Suomen ilmastopaneeli
- Neste Oyj
- North European Oil Trade Oy
- P2X Solutions
- Q Power Oy
- Compensate Foundation
- Hiilensidonta ry

Valiokunnan lausunto YmVL 15/2024 vp

- Keskuskauppakamari
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Metsäbiotalouden tiedepaneeli

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Jakeluvelvoitetasojen lasku

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuosien 2025—2027 jakeluvelvoitetasoja hallitusohjelmassa linjatun mukaisesti siten, että ne nousevat maltillisesti vuoden 2024 jakeluvelvoitetasosta, mutta ovat silti nykyistä alemmalla tasolla. Myös lisävelvoitteen tasoja ehdotetaan alennettavaksi nykytasoon verrattuna hallitusohjelmassa sovitun mukaisesti vuosiksi 2026 ja 2027. Tavoitteena on uusiutuvan energian direktiivin muutosdirektiivin täytäntöönpano, mutta esitys jakeluvelvoitteen kokonaistason laskusta perustuu myös hallitusohjelman tavoitteisiin polttoaineen hintavaikutusten keventämisestä.

Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota siihen, että hallituksen esityksen perustelujen ja valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esitettyjen arvioiden mukaan ehdotettujen muutosten arvioidaan vähentävän päästöjä vähemmän kuin tällä hetkellä voimassa oleva laki.

Koska liikenne tuottaa noin 40 prosenttia koko taakanjakosektorin päästöistä ja on siten taakanjakosektorin suurin päästölähde, liikenteen päästöjen vähentämisellä on keskeinen rooli koko taakanjakosektorin velvoitteiden täyttämässä. Jos puuttuvia päästövähennyksiä ei ole mahdollista kompensoida muilla liikennettä koskevilla toimilla, päästövähennykset on katettava muilla taakanjakosektorin osa-alueilla. Lähtökohtaisesti liikennesektorin päästövähennysvaje ei tule sellaisenaan suoraan korvattavaksi taakanjakosektorin muilla toimilla. Taakanjakosektorin muiden osa-alueiden päästökehitys määrittelee, kuinka suuri päästövähennysvaje tarkastelujakson lopussa on katettava korvaavilla toimilla.

Suomen taakanjakosektoria koskevan vuoden 2030 EU-velvoitteen päästövähennyksistä osa on mahdollista toteuttaa päästökaupparektorilla, jos sillä saavutetaan riittäviä päästövähennyksiä (ns. one-off-jousto). Mahdollista on myös hyödyntää ensimmäiseltä tarkastelujaksolta jäänyttä päästövähennysyliäämää. Valiokunta toteaa, että päästövähennysten toteutumisen ja investointiympäristön ennakoitavuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että velvoitteen taso palautetaan kasvu-uralle vuotta 2030 kohti. Siksi on hyvä, että jakeluvelvoite kääntyy portaittaiseen kasvuun jo vuonna 2025 ja että voimassa olevaan lainsäädäntöön vuosien 2028—2030 jakeluvelvoitteen tasosta ei esitetä muutoksia.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota hallituksen esityksen perusteluissa todettuun arvioon siitä, että jakeluvelvoitteeseen tehtävillä muutoksilla voi olla vaikutusta Suomen saamaan rahoitukseen EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä. Fossiilittoman liikenteen tiekartta on yksi Suo-

Valiokunnan lausunto YmVL 15/2024 vp

men elpymis- ja palautumissuunnitelmaan (RRP) kuuluvista uudistuksista ja jakeluvelvoitelainsäädäntö yksi keskeisistä komissiolle raportoiduista kansallisen tason päästöjä vähentävistä päätöksistä. Jakeluvelvoitteen alentaminen voi vaikeuttaa myös tämän suunnitelman tavoitteiden saavuttamista.

Uusiutuvan liikennesähkön sisällyttäminen jakeluvelvoitteeseen

Yleisesti saatavilla olevien latauspisteiden kautta liikenteen toimitettu uusiutuva liikennesähkö ehdotetaan lisättäväksi osaksi jakeluvelvoitteen keinovalikoimaa RED III -direktiivin edellyttämällä tavalla. Liikennesähkön sisällyttäminen jakeluvelvoitteeseen on direktiivin kannalta asianmukaista, mutta liikenteen päästöjen vähentämisen näkökulmasta ongelmallista, sillä ilman jakeluvelvoitteen nostamista liikennesähkön lisäämisellä ei todennäköisesti ole myönteisiä vaikutuksia päästöihin tai laajemmin ympäristöön. Lisäys ei vähentäisi päästöjä, vaan uusiutuva sähkö korvaisi jakeluvelvoitteen täyttämiseen käytettyjä biopolttoaineita ja kasvattaisi fossiilisten polttoaineiden kulutusta, eli tieliikenteen hiilidioksidipäästöt todennäköisesti kasvavat nykytilaan verrattuna.

Liikennesähkön lisääminen jakeluvelvoitteeseen voi kuitenkin kasvattaa sähkölatauksen tarjoamisen houkuttelevuutta, mikä olisi myönteistä liikenteen sähköistymisen kannalta. Onkin kannattavaa, että liikennesähkön sisällyttäminen jakeluvelvoitteeseen on esityksessä rajattu yleisesti saatavilla olevista latauspisteistä saatavaan sähköön. Valiokunta katsoo, että uusiutuvan liikennesähkön sisällyttäminen tukee kuitenkin pitkällä aikavälillä päästövähennystavoitteita.

RFNBO-polttoaineiden velvoite

Muuta kuin biologista alkuperää oleville uusiutuville polttoaineille (ns. RFNBO-polttoaineet) ehdotetaan asetettavaksi oma asteittain nouseva vähimmäisosuusvelvoite vuosille 2028—2030 RED III -direktiivin täytäntöönpanemiseksi. RFNBO-polttoaineiden vähimmäisosuusvelvoite olisi 4 prosenttiyksikköä vuonna 2030, kun direktiivin vähimmäisvaatimus on 1 prosenttiyksikkö. Valiokunta katsoo, että kunnianhimoisempi velvoite edistää kansallisen vetytalouden kehitystä, bioperäisen hiilidioksidin talteenottoa ja käyttöä sekä uusien investointien syntyä.

Esityksessä tarkoitetuiksi tieliikenteen polttoaineiksi soveltuvat sellaisinaan e-metaani (eli syntetttinen metaani, joka on tehty sähköllä tehdystä vedystä ja hiilidioksidista, CH₄) ja vihreä vety (H₂). Vihreää vetyä voidaan lisäksi hyödyntää polttoaineiden tuotannossa ns. välituotevedynä. Esityksen mukaan RFNBO-polttoaineiden vähimmäisosuusvelvoitetta olisi mahdollista täyttää myös välituotevedyllä. Valiokunta toteaa, että tällöin päästövähennys vähentäisi päästökauppa-sektoriin kuuluvan tuotannon päästöjä, mutta ei edistäisi taakanjakosektorin päästöjen vähentämistä, vaan kasvattaisi tieliikenteen päästöjä. Välituotevedyllä täytettävä osuus ei kuitenkaan suoraan vähennä taakanjakosektorin päästöjä, joten sen ilmastohyödyt jäävät rajallisiksi.

Valiokunta katsoo, että RFNBO-polttoaineiden edistäminen tukee pitkällä aikavälillä päästövähennystavoitteita, vaikka lyhyellä aikavälillä välittömät positiiviset päästövähennysvaikutukset eivät ole ilmeisiä. RFNBO-polttoaineiden vähimmäisosuusvelvoite vahvistaa pitkän aikavälin odotusta polttoaineiden kotimaiselle kysynnälle vahvistaen siten sijoittajien näkymiä RFNBO-polttoaineiden tuotannon investointeihin. Myös välituotevedyn sisällyttäminen RFNBO-polttoi-

Valiokunnan lausunto YmVL 15/2024 vp

neiden vähimmäisosuusvelvoitteeseen edistäisi kotimaisia investointeja RFNBO-polttoaineiden tuotantoon ja laajempaan kotimaiseen vetytalouteen. Velvoitteen tavoitteena onkin edistää vetytalouden kehitystä, bioperäisen hiilidioksidin talteenottoa ja käyttöä sekä uusien investointien syntyä Suomessa.

Biokaasun käyttöä koskeva lisävelvoite

Hallituksen esityksen mukaan vuosien 2026 ja 2027 lisävelvoitetasoja lasketaan 6 prosenttiyksiköstä 4 prosenttiyksikköön. Jakeluvelvoitteen lisävelvoitteen alentaminen vaikuttaisi esityksen mukaan erityisesti biokaasutoimialaan. Lisävelvoitteen alentaminen voi hidastaa biokaasun kysynnän kasvua ja lisätä epävarmuutta tulevasta kysynnästä heikentäen näin alan investointien houkuttelevuutta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että biokaasuinvestointien lykkääntyminen hidastaisi alan kehittymistä, joka olisi kielteistä niin kestävien polttoaineiden markkinoiden kehittymisen kuin huoltovarmuudenkin kannalta. Biometaani on liikenteessä yksi edullisimmista uusiutuvista polttoaineista, jonka avulla voidaan aikaansaada päästövähennyksiä hyvin kustannustehokkaasti. Lainsäädännön luoma kysyntä kehittyneille uusiutuville polttoaineille olisi suotavaa, kun haastavassa taloustilanteessa investointihankkeiden eteneminen on hidastunut.

Joustomekanismi

Valiokunta pitää tärkeänä hallituksen esitykseen sisältyvää joustomekanismia, joka tarjoaa toiminnanharjoittajille vaihtoehtoisen tavan täyttää jakeluvelvoite. Jakelijat voivat siten käytännössä rahoittaa päästövähennyksiä muilta sektoreilta, kuten maankäyttösektorilta, täyttääkseen osan velvoitteestaan. Hallitusohjelmakirjausten mukaisesti esitetyn joustomekanismin puitteissa jakelija voi ehdotuksen mukaan täyttää jakeluvelvoitetta rahoittamalla Suomessa toteutettavia vaihtoehtoisia päästövähennyksiä. Valiokunta pitää hyvänä joustomekanismiin liittyviä kriteereitä, sillä ne luovat varmuutta joustomekanismin toimilla saavutettujen päästövähennysten toteutumisesta ja todentamisesta. Yksityiskohtaisempi sääntely myöhemmin annettavalla valtioneuvoston asetuksella on tarpeen selkeiden toimintatapojen vakiinnuttamiseksi. Mekanismin jatkovalmistelussa on tärkeää tunnistaa mahdollisimman monia erilaisia luotettavia, mekanismiin soveltuvia päästövähennyskeinoja, jotta markkinaa syntyy kilpailua ja mekanismi tukisi tehokkaasti taakanjakosektorin päästövähennyksiä.

Lyhyellä tähtäimellä on otettava huomioon se, että joustomekanismi voi vähentää jakelijoiden tarvetta käyttää uusiutuvia polttoaineita ja siten vähentää päästövähennyksiä liikennesektorilla, mikä puolestaan voi heikentää Suomen mahdollisuuksia saavuttaa taakanjakosektorille asetetut tavoitteet. Uusi joustomekanismi voi kuitenkin onnistuessaan mahdollistaa myös päästökaupan ulkopuolisille sektoreille markkinamekanismin, joka edistää kustannustehokkaiden päästövähennystoimien tunnistamista, kehitystä ja rahoitusta. Valiokunta pitää tärkeänä, että mekanismi tukee tehokkaasti vapaaehtoisen markkinan kehittymistä Suomessa, joten sen tulee olla myös yhteensopiva EU:n hiilenpoistojen sertifiointikehikon kanssa.

Seuraamusmaksujen taso

Seuraamusmaksutasoja ehdotetaan alennettavaksi vuosiksi 2024—2027 hallitusohjelman mukaisesti. Seuraamusmaksujen tasojen laskemiseen liittyy riski siitä, että jakelijat valitsevat seuraa-

Valiokunnan lausunto YmVL 15/2024 vp

musmaksun maksamisen itse jakeluvelvoitteen täyttämisen sijaan. Tämä voisi johtaa päästöjen kasvuun. Valiokunta pitää tärkeänä, että kehittyvää käytäntöä seurataan ja mahdollisia seuraamusmaksuja pyritään ohjaamaan taakanjakosektorin päästöjä vähentäviin toimiin.

Ennustettava investointiympäristö on ympäristön etu

Valiokunta pitää tärkeinä pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksia siitä, että hallitus kehittää jakeluvelvoitetta ja päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden ilmastotoimia ennakoitavasti ja pitkäjänteisesti, sekä parhaiden teknistaloudellisesti kestävien ratkaisujen hakua teknologianeutraalisti. Hallitusohjelman mukaan myös kehittyneiden uusiutuvien ja synteettisten polttoaineiden sekä biokaasun investointiympäristöstä huolehditaan.

Valiokunta korostaa talousvaliokunnalle, että osana ilmasto- ja energiastrategian päivitystä tulisi valmistella velvoitetasoja pitkäjänteisesti myös vuoden 2030 jälkeiselle ajalle, sillä se parantaisi toimintaympäristön ennustettavuutta uusiutuvia polttoaineita kehittäville toimijoille. Valiokunta pitää ennustettavaa investointiympäristöä ja kysynnän luomista olennaisina osatekijöinä puhtaan siirtymän toteuttamisessa. Jakeluvelvoitteessa asetettavat tavoitteet kehittyneille uusiutuville polttoaineille luovat kysyntää esimerkiksi vetyjohdannaisten sähköpolttoaineiden kehitykselle ja biokaasun kotimaiselle tuotannolle.

Vähähiilisen energiamurroksen osana vetytalouden arvioidaan tuovan suuria mahdollisuuksia Suomelle. Vetytalouden ytimessä on puhtaan sähkön saatavuus. Vedystä haetaan ratkaisua monien hankalasti dekarbonisoitavaan kohteeseen. Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että Suomi voisi tuottaa 10 prosenttia EU:n puhtaasta vedystä. Hallitus tähtää ensisijaisesti jalostavan teollisuuden investointeihin ja korkean jalostusarvon vientiin sen sijaan, että Suomi veisi vuositasolla suuria määriä sähköä tai jalostamatonta vetyä.

EU-sääntely ohjaa uusiutuvan vedyn tuotantohankkeet hyödyntämään joko biogeenistä hiilidioksidia tai ottamaan hiilidioksidin talteen suoraan ilmasta. Suomessa biogeenistä hiilidioksidia on runsaasti saatavilla metsäteollisuuden, biomassoja hyödyntävien energialaitosten ja biokaasun jalostuslaitosten johdosta. Vuosittain syntyy noin 28 miljoonaa tonnia biogeenistä hiilidioksidia teollisen puunjalostuksen ja energiantuotannon sivuvirtana. Tällä hetkellä biogeenisen hiilidioksidin talteenotto ja käyttö on edullisempaa kuin hiilidioksidin talteenotto suoraan ilmasta. Kustannushyötyjä saavutetaan, jos sekä biogeenisen hiilidioksidin lähde että loppukäyttö ja jalostus sijaitsevat lähelle toisiaan, jolloin hiilidioksidia ei tarvitse kuljettaa. Vetyhankkeiden toteutuminen Suomessa edellyttää kuitenkin, että lopputuotteille on kysyntää. Erityisesti RFNBO-polttoaineisiin liittyvä tuotantoteknologia on vielä kallista ja kyseiset polttoaineet ovat hintatasoltaan huomattavasti fossiilisia ja myös biopohjaisia polttoaineita kalliimpia.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto YmVL 15/2024 vp

Helsingissä 24.10.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jenni Pitko vihr
varapuheenjohtaja Pinja Perholehto sd
jäsen Pauli Aalto-Setälä kok
jäsen Marko Asell sd
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Petri Huru ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Jorma Piisinen ps
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Tere Sammallahhti kok
jäsen Sara Seppänen ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan lausunto YmVL 15/2024 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Yhdymme valiokunnan lausuntoon niiltä osin kuin valiokunta arvioi hallituksen esityksen negatiivisia vaikutuksia liikenteen päästötavoitteen saavuttamiseen liittyen jakeluvelvoitetasojen alentamiseen, liikennesähkön lisäämiseen jakeluvelvoitteeseen, uuteen joustomekanismiin sekä seuraamusmaksujen alentamiseen.

Yhdymme myös valiokunnan näkemykseen siinä, että päästövähennysten toteutumisen ja investointiympäristön ennakoitavuuden kannalta on välttämätöntä, että velvoitteen taso palautetaan kasvu-uralle vuotta 2030 kohti. Yhdymme myös valiokunnan huoleen kehittyneiden biopolttoaineiden velvoitetason laskun vaikutuksista alan kehittymiselle ja investoinneille. Valiokunta arvioi oikein myös riskiä, joka liittyy Suomen saamaan rahoitukseen EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä, mikäli fossiilittoman liikenteen tiekartan toimia ei toteuteta sovitusti.

Biopolttoaineiden osalta on syytä muistaa, että niiden tuotannossa syntyneiden päästöjen arvioiminen on vaikeaa, sillä julkista tietoa biopolttoaineiden raaka-aineiden alkuperästä ja määristä ei ole saatavilla. Näistä tulisi saada jatkossa julkista tietoa, jotta voidaan varmistaa, että Suomessa käytetään mahdollisimman kestäviä biopolttoaineita.

Valiokunnan lausunnossa esitetään hyvä tilannekuva hallituksen esityksen vaikutuksista alan investointeihin ja investointiympäristöön sekä erityisesti liikenteen päästövähennysten saavuttamisen vaikeutumiseen ja sitä kautta siihen, ettei Suomi saavuta EU-lainsäädännön päästövähennysvelvoitteita tai toisaalta myöskään kansallista hiilineutraaliustavoitettaan vuonna 2035.

Yllä olevan johdosta esitämme talousvaliokunnan harkittavaksi, että jakeluvelvoitetasoja ja lisävelvoitteen tasoja ei alenneta, vaan pidetään nykylaki niiltä osin voimassa, eikä myöskään seuraamusmaksuja alenneta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 24.10.2024

Mai Kivelä vas
Pinja Perholehto sd
Marko Asell sd
Johan Kvarnström sd
Jenni Pitko vihr